



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) ELECTROCITY, s.r.o.**, se sídlem U Cihelny 1074, Kostelec nad Černými Lesy, **b) FVE Petrovice, a.s.**, se sídlem Dělnická 213/12, Praha 7, **c) RESEC, s.r.o.**, se sídlem Jindřichovice pod Smrkem 33, Jindřichovice pod Smrkem, zastoupení JUDr. et Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D., advokátem se sídlem Dvořákova 1624, Úvaly, proti žalovanému: **ministr financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti a na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti výrokům I., II., III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 7. 2016, čj. 5 A 156/2014-141,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností žalobci brojí proti v záhlaví označenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba na ochranu proti nečinnosti i žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Nečinnost a posléze nezákonný zásah žalobci spatřovali v nevydání rozhodnutí ministra financí o prominutí daně nebo příslušenství daně podle § 260 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád“).

[2] Městský soud žalobu proti nečinnosti zamítl; vycházel přitom z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2014, čj. 1 Afs 121/2014-52, ve kterém Nejvyšší správní soud žalobu proti nečinnosti neshledal vhodným nástrojem na obranu práv žalobců, za vhodný procesní institut pro ochranu práv žalobců označil žalobu zásahovou).

[3] Při věcném projednání zásahové žaloby označil městský soud za klíčové posouzení, zda se žalovaný dopustil nezákonného zásahu tím, že nerozhodl o hromadném prominutí daně nebo příslušenství daně ohledně solárního odvodu podle § 260 daňového řádu. Městský soud uvedl, že si je vědom vývoje judikatury Nejvyššího správního soudu (kterou citoval) a z ní plynoucí povinnosti „žalobců osvědčit, že se pokusili využít všech konvenčních prostředků ochrany proti závažnější solárního odvodu, a přesto tyto prostředky nejsou s to zachovat jejich životaschopnost“. Městský soud se proto neztotožnil s tvrzením žalobců, že žalovaný má povinnost posoudit celkovou ekonomickou situaci daňového subjektu a následně reagovat vhodným způsobem; tato povinnost totiž doléhá na žalobce. Nároky Nejvyššího správního soudu na splnění povinnosti tvrzení a důkazní ze strany žadatelů o prominutí daně, vymezené v rozsudku ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, označil městský soud za poměrně vysoké, avšak zcela odpovídající mimořádnému charakteru tohoto institutu.

[4] Žalobci v řízení před městským soudem předložili znalecké posudky, jimiž prokazovali, že z důvodu zavedení solární daně nebude splněna patnáctiletá návratnost jejich investic; z toho žalobci dovozovali, že na ně doléhá rdousící efekt v plné výši. Ze znaleckých posudků nebylo však podle městského soudu možné dovodit, že všichni tři žalobci využili instrumentů posečkáni daně, a to v plné jejich šíři a ve vztahu ke všem jimi placeným daním či jiným odvodům, na které jsou tyto instrumenty použitelné. Pouze žalobce b) doložil rozhodnutí finančního úřadu o zrušení rozhodnutí o posečkáni daně podle § 157 daňového řádu, neboť včas neuhradil příslušenství z posečkané částky; nedoložil však, ve vztahu k jakým daním požádal o posečkáni platby a v jakém rozsahu. Z jeho podání rovněž nevyplývalo, že by požádal o upuštění od předepsání úroků z posečkané částky. Přitom právě neschopnost platit příslušenství z posečkané částky vedla ke zrušení rozhodnutí o posečkáni jiných daní. Nadto ve znaleckých posudcích stálo, že provozní náklady byly vyšší než náklady obvyklé.

[5] Městský soud uzavřel, že nevyužili-li žalobci konkrétní ochrany, kterou jim § 156 a § 157 daňového řádu umožňuje a kterou exekutiva zvolila jako účinný prostředek ochrany konkrétního subjektu před likvidačními (rdousivými) účinky solárního odvodu, nemohou se účinně domáhat zásahovou žalobou vydání rozhodnutí ministra podle § 260 daňového řádu, prostřednictvím kterého by jim byl tento odvod prominut.

[6] Soud rovněž neshledal důvodným návrh žalobců na předložení zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o podporovaných zdrojích energie“) Ústavnímu soudu k přezkumu ústavnosti. V souzené věci totiž zákon o podporovaných zdrojích energie nebyl aplikován. Městský soud také uvedl, že zákon o podporovaných zdrojích energie je v zásadě přímým převedením právní úpravy solárního odvodu podle zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů“), který byl předmětem kontroly ústavnosti; Ústavní soud v nález ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, a ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 2216/14, potvrdil jeho soulad s ústavním pořádkem ČR.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Kasační stížností napadli žalobci (dále jen „stěžovatelé“) výroky I., II. a III. rozsudku městského soudu; co do obsahu ji opřeli o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[8] V kasační stížnosti vyjádřili výhrady proti vývoji judikatury. Nejvyšší správní soud v návaznosti na usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 12. 2013, čj. 1 Afs 76/2013-57, prohlásil postup podle § 237 daňového řádu (stížnost na postup plátce daně) za nepoužitelný. V uvedeném usnesení přitom rozšířený senát za nejprůběhavější prostředek k zohlednění individuálních účinků

odvodu vyměřeného podle zákona, leč dopadajícího rdousícím způsobem na jednotlivce, označil za stávající právní úpravy institut prominutí daně. Podle stěžovatelů je nepochybné, že žalovaný zůstal dlouhodobě nečinný, neboť, nevydal-li rozhodnutí podle § 260 daňového řádu, nerespektuje citované usnesení rozšířeného senátu a následný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2014, čj. 1 Afs 76/2013-68. Ze sdělení Generálního finančního ředitelství ze dne 18. 9. 2014 podle stěžovatelů neplyne, že by využití institutu posečkání úhrady jiné daně nebo jejího příslušenství, popř. upuštění od předepsání úroku z posečkání, bylo prostředkem, který je nezbytné bezvýsledně vyčerpát pro naplnění podmínek aktivní legitimace k podání žaloby podle s. ř. s. Stěžovatelé proto rozporují rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, v němž Nejvyšší správní soud jako nejprůběhavější prostředek k zohlednění individuálních účinků odvodu vyměřeného podle zákona, leč dopadajícího rdousícím způsobem na jednotlivce, označil za stávající právní úpravy institut upravený v § 156 a § 157 daňového řádu (posečkání úhrady daně). Stěžovatelé také zpochybnili závěr Nejvyššího správního soudu, učiněný v tomtéž rozsudku, podle kterého může být zásahová žaloba, kterou se žalobce domáhá vydání rozhodnutí podle § 260 daňového řádu, úspěšná, pouze bude-li prokázáno, že solární odvod má v individuálním případě rdousící efekt a nevydáním předmětného rozhodnutí bude zasaženo do žalobcových práv. Vedle toho v rozsudku ze dne 17. 12. 2014, čj. 1 Afs 121/2014-52, Nejvyšší správní soud uvedl, že je na veřejné správě, aby pečlivě a průběžně analyzovala rámcové podmínky hospodaření subjektů v oboru výroby elektřiny ze solárního záření a v případě, že by se taková nutnost objevila, včas reagovala vydáním rozhodnutí podle § 260 daňového řádu. Stěžovatelé tak nepočítali s tím, že budou muset rdousící efekt solárního odvodu na své podnikání prokazovat. Stěžovatelé namítli, že popsany vývoj judikatury je pro ně překvapivý. Stěžovatelé mají rovněž za to, že se Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, odchýlil od svého dřívějšího právního názoru a věc by proto měla být podle § 17 s. ř. s. předložena k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[9] Podle stěžovatelů je využití institutů podle § 156 a § 157 daňového řádu prakticky nerealizovatelné a představuje „ekonomický hazard“; jsou totiž riskovány sankce spojené s nezaplacením daně, pokud by žádosti o posečkání nebylo vyhověno. Stěžovatelé dále namítli, že pokud by instituty podle § 156 a § 157 daňového řádu byly jinými prostředky ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., musel by městský soud žalobu stěžovatelů odmítnout jako nepřijatelnou a stěžovatelé by ani nebyli aktivně legitimováni podle § 82 s. ř. s. Městský soud však takovou jistotu neměl a žalobu označil za přípustnou. Nelze poté v odůvodnění napadeného rozsudku zpochybňovat důvodnost žaloby z pozice argumentů, které vyplývají z § 82 a § 85 s. ř. s. Takové rozhodnutí je nezákonné a nepřezkoumatelné.

[10] Ve vztahu k zamítnutí nečinnostní žaloby stěžovatelé namítli, že postupovali odlišně, než tomu bylo v případě vedeném pod sp. zn. 1 Afs 121/2014. Stěžovatelé totiž již před podáním žaloby podali Ministerstvu financí žádosti o prominutí daně podle § 260 daňového řádu a žádosti o vrácení vratitelného přeplatku podle § 155 daňového řádu. Ministerstvo financí na tyto žádosti reagovalo tím, že je sice považuje za podnět k vydání rozhodnutí, nejdříve však musí ministr podle § 260 daňového řádu rozhodnout o prominutí daně. Možnost přístupu k soudu je podle stěžovatelů natolik zásadní a důležitá, že převažuje nad případnými procesními důvody (překážkami) (nevydané rozhodnutí podle § 260 daňového řádu). Nemohli-li se stěžovatelé nečinnostní žalobou domáhat vydání individuálního rozhodnutí z důvodu nesplnění podmínky vydání rozhodnutí o prominutí daně, pak je podle stěžovatelů potřeba se touto žalobou domáhat splnění této podmínky, tj. vydání rozhodnutí o prominutí daně. Napadený rozsudek je z uvedených důvodů nezákonný a řízení před správním orgánem vykazuje vady. Žalovaný se totiž žádostmi stěžovatelů nezabýval, ač se jednalo o podněty k zahájení řízení o vydání individuálních správních aktů.

[11] Stěžovatelé ve vztahu k zamítnutí zásahové žaloby namítli, že nelze striktně vyžadovat splnění podmínky podle § 82 s. ř. s., podle které by museli být stěžovatelé zásahem přímo zkráceni na svých právech, resp. zásah by musel být zaměřen proti nim. Stěžovatelé citovali rozhodnutí, v nichž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, podle kterého v některých případech nezákonných zásahů, spočívajících v nekonání správních orgánů, postačí pouhá možnost dotčení práv žalobce (rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2014, čj. 2 As 127/2014-32, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98). Městský soud v napadeném rozhodnutí a Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, podle stěžovatelů porušily zásadu proporcionality a zásadu legitimního očekávání, neboť předmětnou podmínku podle § 82 vykládaly naprosto striktně. Jelikož podle stěžovatelů postačí pouhý potenciál ohrožení jejich práv, měl se městský soud zabývat pouze prokázáním hrozby insolvence a pravděpodobné souvislosti se solárním odvodem. Namísto toho ze stěžovatelů předložených listin shledal, že se jim „*ekonomicky nedaří a mají potíže s plněním svých závazků; nelze z toho však dovozovat rdousící efekt solární daně*“. Podle stěžovatelů je způsobilost solárního odvodu vyvolat hrozbu likvidačního účinku dokladem jeho rdousícího efektu.

[12] Dále stěžovatelé namítli, že městský soud nevysvětlil, jak souvisí nevyužití institutů posečkáni daně, popř. upuštění od úroků, s prokázáním rdousícího účinku solárního odvodu. Podle stěžovatelů je posečkáni úhrady jiných daní v situaci stěžovatelů zcela nevyužitelné. Efektivní by mohlo být v době, kdy byl solární odvod zaveden. V současné době jsou ale účinky solárního odvodu natolik hmatatelné, že posečkáni jiných daní sotva může zmírnit jeho rdousící efekt. Ani Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 2216/14, neshledal posečkáni jako přípustnou metodu řešení rdousícího účinku. Nesouhlasil-li správní orgán s tvrzením stěžovatelů, že posečkáni není pro ně řešením, měl v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prominutí daně prokázat opak. Protože nebylo prokázáno, že by posečkáni byly rdousící účinky solárního odvodu odstraněny, pak je jediným institutem řešícím rdousící účinek solárního odvodu prominutí daně.

[13] Ke zjištění městského soudu, že provozní náklady stěžovatelů byly vyšší než náklady obvyklé, stěžovatelé uvedli, že „*vyčítaný*“ rozdíl mezi účetními a obvyklými náklady je zcela marginální hodnota, o kterou provozní náklady podle účetnictví stěžovatelů převyšovaly náklady vypočtené podle metodiky energetického regulačního úřadu.

[14] Stěžovatelé uzavřeli, že městský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí označil za stěžejní důvody neopodstatněnosti žaloby irelevantní argumenty, neboť se nesprávně domníval, že uplatněním institutu posečkáni úhrady daně by stěžovatelé odvrátili blížící se insolvenční a že rozdíl mezi skutečnými a obvyklými (metodicky určenými) provozními náklady je tak vysoký, že způsobil (na rozdíl od zavedení solárního odvodu) porušení garance patnáctileté návratnosti investice do solární elektrárny.

[15] Stěžovatelé považují rozsudek městského soudu za neústavní. Městský soud se totiž vyhnul meritornímu přezkoumání, ačkoliv pro něj byly naplněny všechny zákonné podmínky, a žalobu označil za nedůvodnou ze zcela marginálních nebo nezákonných důvodů. Tím se městský soud dopustil odepření spravedlnosti vůči stěžovatelům. Rovněž byl, v důsledku změn právního názoru Nejvyššího správního soudu, porušen princip právní jistoty. Právo na spravedlivý proces bylo porušeno, neboť se městský soud nezabýval tvrzeními stěžovatelů, podle kterých ve vztahu k jejich fotovoltaické elektrárně je jednak porušena zákonná garance patnáctileté návratnosti investice a jednak dochází uplatněním solárního odvodu k zásahu do jejich samotné majetkové podstaty; navíc městský soud odmítl provést důkazy, které stěžovatelé navrhli.

[16] Proti nepředložení příslušných ustanovení zákona o podporovaných zdrojích energie ke kontrole ústavnosti stěžovatelé namítli, že není pravdou, že se v řešené věci neaplikuje zákon o podporovaných zdrojích energie. Hmotněprávní norma, obsažená v zákoně o podporovaných zdrojích energie, je totiž aplikována prostřednictvím normy procesní – daňového řádu. Snížení sazby solárního odvodu není podle stěžovatelů jediným rozdílem odlišujícím novou právní úpravu solárního odvodu od té původní; zásadním rozdílem je, že zákon o podporovaných zdrojích energie byl přijímán za zcela jiné hospodářské situace a solární odvod stanovuje na předem neurčenou dobu. Stěžovatelé se domnívají, že v situaci, kdy se ekonomice daří (takže není ekonomický důvod krátit zákonnou podporu), a je-li toto krácení zákonné podpory neomezeno v čase, není nepravá retroaktivita přípustná. Městský soud podle stěžovatelů rezignoval na povinnost řídit se také ústavním pořádkem a v návaznosti na to na povinnost posoudit případnou neústavnost zákonného ustanovení.

[17] Závěrem stěžovatelé napadli průtahy, k nimž podle jejich názoru došlo v řízení před městským soudem.

[18] Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[19] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry městského soudu. K výhradám stěžovatelů k judikatuře Nejvyššího správního soudu uvedl, že judikatura vyšších soudů nezůstává konstantní, v průběhu času se vyvíjí a upřesňuje. Podle žalovaného rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, nepředstavuje odchýlení se od právního názoru vysloveného v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, čj. 1 Afs 76/2013-57, nýbrž pouze jeho dílčí upřesnění. Domáhají-li se stěžovatelé soudní ochrany ve věci vydání rozhodnutí o prominutí solárního odvodu z důvodu rdousícího efektu tohoto odvodu na jejich podnikání, je zcela na místě požadovat, aby rdousící efekt tvrdili a také odůvodnili, v čem spočívá. Právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, označil žalovaný za ustálený a odkázal na rozsudky, do nichž byl převzat, i na odbornou literaturu. S názorem stěžovatelů, že věc měla být předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, vyslovil žalovaný nesouhlas.

[20] Dále žalovaný uvedl, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, označil pokus o využití všech běžných prostředků ochrany proti zátěži představované solárním odvodem v plné jejich šíři, přičemž tyto prostředky nejsou s to zachovat životaschopnost žalobce, za jeden z podstatných znaků rdousícího efektu solárního odvodu na podnikání. Podle žalovaného tak žádost o posečkáni na jiných daních nepředstavuje jiný prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. a soud se využitím tohoto institutu zabývá až ve fázi posuzování důvodnosti žaloby.

[21] Žalovaný podotkl, že žádost o posečkáni na jiných daních lze bez omezení podat i před splatností daně, takže stěžovatelé mohli riziku sankcí spojených s nezaplacením daně předejít. Žalovaný nesouhlasí se stěžovateli, že by se, ve vztahu k zamítnutí nečinností žaloby, v souzeném případě jednalo o odlišnou situaci než ve věci souzené pod sp. zn. 1 Afs 121/2014. Dále žalovaný poukázal na rozdíly mezi případy řešenými pod sp. zn. 2 As 127/2014, 7 Aps 3/2008 a nyní souzenou věcí, z nichž vyvodil, že rdousící efekt solární odvodu nemůže být posuzován až po vydání rozhodnutí podle § 260 daňového řádu. Ve vztahu k ústavněprávním námitkám a návrhu na přezkoumání ústavnosti odkázal žalovaný na své vyjádření v řízení před městským soudem a na odůvodnění napadeného rozsudku. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

III.A K námitkám proti vývoji judikatury a k s tím související (ne)zákonnosti napadeného rozsudku

[23] K námitkám stěžovatelů proti vývoji judikatury Nejvyšší správní soud předesílá, že předvídatelnost práv a soudního rozhodování je jedním ze základních prvků principu právní jistoty, bez jehož respektování si právní stát nelze představit. Pokud existuje rozhodnutí vysokého soudu, řešící stejnou právní otázku, je třeba, aby se další rozhodnutí s takovou prejudikaturou řádně vypořádala. Je přitom nepochybné, že i soudní judikatura se postupem času vyvíjí a že mohou existovat závažné právní argumenty pro její změnu. Změna soudní judikatury by však neměla navozovat nepředvídatelnost soudních rozhodnutí a tím i chaos v řadách jejich adresátů.

[24] Vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu navazující na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, označili stěžovatelé za překvapivý. Překvapivé pro ně bylo jednak to, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, jako nejprůhlednější prostředek k zohlednění individuálních účinků odvodu vyměřeného podle zákona, leč dopadajícího rdousícím způsobem na jednotlivce, označil posečkání úhrady jiných daní podle § 156 a 157 daňového řádu, přestože v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2013, čj. 1 Afs 76/2013-57, byl jako nejprůhlednější prostředek k předmětnému zohlednění označen institut prominutí daně podle § 259 daňového řádu. Rovněž překvapivé pro stěžovatele bylo, že jsou povinni existenci rdousícího efektu na své podnikání prokázat.

[25] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že rozšířený senát v usnesení ze dne 17. 12. 2013, čj. 1 Afs 76/2013-57, skutečně za stávající právní úpravy institut prominutí daně označil za nejprůhlednější prostředek k zohlednění individuálních účinků odvodu vyměřeného podle zákona, leč dopadajícího rdousícím způsobem na jednotlivce. Tento názor byl však vysloven při posuzování, zda lze konkrétní dopady solárního odvodu na výrobce elektrické energie zohlednit v řízení o stížnosti na postup plátce daně podle § 237 daňového řádu a v soudním řízení, které na ně navazuje. V řízení před rozšířeným senátem nebyl prostor pro řešení likvidačních účinků a uvedené řešení bylo pouze zdůrazněno při posuzování využitelnosti jiných institutů (srov. nadpis „*Posouzení dopadů solárního odvodu prostřednictvím jiných institutů*“), kterými by bylo možno zmírnit dopady rdousícího efektu. V rozsudku ze dne 21. 1. 2014, čj. 1 Afs 76/2013-68, který na usnesení rozšířeného senátu navazoval, první senát Nejvyššího správního soudu shodně jako rozšířený senát uvedl, že je primárně na zákonodárci, aby v zákoně stanovil orgánu veřejné moci pravomoc zcela nebo částečně prominout předmětnou daň. Nad rámec závěrů rozšířeného senátu první senát Nejvyššího správního soudu doplnil, že při nečinnosti zákonodárce přichází v úvahu také aplikace ustanovení § 260 daňového řádu, které zakládá pravomoc promíjet daň či její příslušenství ministru financí, pokud jde o daně, které spravují ministrem řízené správní orgány. V řízení vedeném pod sp. zn. 1 Afs 171/2015 Nejvyšší správní soud na uvedené závěry navázal. K řízení vedenému před rozšířeným senátem uvedl, že rozšířený senát byl vázán skutkovým a právním půdorysem posuzované věci a vlastní pravomocí řešit pouze předloženou spornou právní otázku, nemohl se vymknout do jiných daňových povinností daňového subjektu a jeho ekonomické situace. Za těchto okolností rozšířený senát pouze „*modeloval možnost eliminace likvidačních účinků odvodu*“. Tento popis odpovídá průběhu řízení před rozšířeným senátem. Závěry rozšířeného senátu poté doplnil první senát v tom směru, že vyvrátil dojem, který nesprávně nabyli (aniž by takový závěr z usnesení

rozšířeného senátu plynul) například stěžovatelé, a sice že žalovaný je povinen vydat rozhodnutí podle § 260 daňového řádu. První senát dodal, že není věcí soudní moci diktovat veřejné správě konkrétní způsoby naplnění jejích ústavních povinností; daňová exekutiva má sama možnost rozvinout úvahu o zmírnění likvidačních účinků i jinými prostředky; bylo by předčasné hodnotit, zda lze prostřednictvím posečkání úhrady jiných daní zvoleného daňovou exekutivou dosáhnout ústavně žádoucího stavu. Jinými slovy tím Nejvyšší správní soud vyjádřil, že je na uvážení daňové exekutivy, jakými prostředky naplní povinnosti pro ni plynoucí z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11; prominutí daně je jen nezávazným návrhem takového prostředku a je možné, že ústavně žádoucího efektu bude dosaženo i při využití institutu posečkání úhrady jiných daní. Stěžovatelé se proto mýlí, domnívají-li se, že Nejvyšší správní soud žalovaného zavázal povinností vydat rozhodnutí podle § 260 daňového řádu a že žalovaný je nečinný, nevydal-li toto rozhodnutí. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, také nelze dovodit, že by Nejvyšší správní soud za nejprůběžnější prostředek k zohlednění individuálních účinků odvodu vyměřeného podle zákona, leč dopadajícího rdousícím způsobem na jednotlivce, označil posečkání úhrady jiných daní podle § 156 a 157 daňového řádu.

[26] Ve výše popsaném vývoji judikatury Nejvyšší správní soud neshledal změnu, nýbrž pouze její doplnění, jsoucí důsledkem množících se žádostí o vydání rozhodnutí podle § 260 daňového řádu. Přípuštění posečkání úhrady jiných daní jako možného prostředku, jímž lze dosáhnout Ústavním soudem stanovených povinností, nebylo v rozporu se závěry usnesení rozšířeného senátu. Jednalo se pouze o obohacení institutů zvažovaných v usnesení rozšířeného senátu, které lze při individuálním posuzování dopadů solárního odvodu využít, o institut další. Tato úvaha byla navíc učiněna nad rámec sporné právní otázky předložené rozšířenému senátu. Nejvyšší správní soud proto vývoj rozhodovací praxe neshledal překvapivým.

[27] Pro stěžovatele mělo také být překvapivé, že by měli prokázat existenci rdousícího efektu solárního odvodu na jejich podnikání. Je pravdou, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2014, čj. 1 Afs 121/2014-52, apeloval na veřejnou správu „*aby pečlivě a průběžně analyzovala rámcové podmínky hospodaření subjektů v oboru výroby elektřiny ze solárního záření a v případě, že by se taková nutnost objevila, včas reagovala vydáním uvedeného rozhodnutí* [podle § 260 daňového řádu]“. Uvedenému však předcházela úvaha, zda je posečkání úhrady jiné daně dostatečné k eliminaci rdousícího efektu solárního odvodu. V citovaném rozsudku tak Nejvyšší správní soud vyslovil, že veřejná správa byla oprávněna zvolit institut posečkání úhrady jiných daní jako prostředek k eliminaci případného likvidačního efektu solárního odvodu, nelze však předjímat efektivnost tohoto prostředku. Právě z důvodu možné nezpůsobilosti posečkání úhrady jiných daní zajistit dosažení ústavně žádoucího stavu, je veřejná správa povinna sledovat rámcové podmínky hospodaření subjektů v oboru výroby elektřiny ze solárního záření. Nejvyšší správní soud tak v obecné rovině apeloval na veřejnou správu, aby nepodceňovala sledování vývoje v předmětné oblasti. Z takového obecného apelu nelze vyvodit, že by to byla veřejná správa, kdo je povinen prokázat rdousící efekt solárního odvodu v individuálních případech. Usilují-li stěžovatelé o to, aby byl zohledněn rdousící efekt solárního odvodu na jejich podnikání, žádají beneficium ze strany státu. Je proto na nich, aby jednak tvrdili relevantní důvody pro poskytnutí takového dobrodiní a současně aby ke svým tvrzením předložili důkazní prostředky. Důkazní povinnost tak spočívá na stěžovatelích, kteří se beneficia při úhradě solárního odvodu domáhají. Závěr městského soudu, podle kterého „*[n]elze tedy souhlasit s tvrzením žalobců, že žalovaný má povinnost posoudit celkovou ekonomickou situaci daňového subjektu a následně reagovat vhodným způsobem (tedy případně i postupem podle § 260 daňového řádu). Tato povinnost naopak doléhá na žalobce.*“, proto nelze považovat za překvapivý.

[28] Z výše uvedeného je zřejmé, že městský soud neměl důvod odchytil se od závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, neboť v tomto rozsudku řešená právní otázka byla totožná s právní otázkou jím řešenou.

Doplnit lze, že ke shodným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud i v dalších svých rozhodnutích (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2016, čj. 4 Afs 65/2016-33, ze dne 30. 6. 2016, čj. 4 Afs 66/2016-34, ze dne 22. 8. 2016, čj. 9 Afs 110/2016-35). Postup městského soudu byl předvídatelný a nemohlo tak dojít k porušení principu právní jistoty.

[29] Z výše uvedeného rovněž plyne, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, nedospěl k právnímu názoru, který by byl odlišný od právního názoru již vyjádřeného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Pro postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu proto nebyl v tehdejší řízení důvod.

[30] Při vypořádání námítky stěžovatelů, podle které by využití institutů podle § 156 a § 157 daňového řádu představovalo „ekonomický hazard“, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s vyjádřením žalovaného k této námítce. Žalovaný uvedl: „*žádost o posečkáni lze bez omezení podat i před splatností daně a stěžovatelé tudíž mohli tomuto riziku zcela předejít*“. Posečkat s úhradou daně lze jen z taxativně stanovených důvodů, mezi kterými splatnost daně nefiguruje. Lze proto i v nyní souzené věci dovést, že o posečkáni s úhradou daně je možno požádat ještě předtím, než je daň, o posečkáni s její úhradou je žádáno, splatná.

[31] K námítce stěžovatelů, týkající se jiných prostředků ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., mezi něž stěžovatelé podřadili i institut podle § 156 a § 157 daňového řádu, Nejvyšší správní soud uvádí, že takové podřazení je dezinterpretací jeho dřívějších závěrů. V rozsudku ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, totiž Nejvyšší správní soud uvedl, že nemá jistotu, zda existují takové prostředky obrany, jimiž by bylo možno dosáhnout obrany proti tvrzenému zásahu. Daňová exekutiva sice za takový prostředek vydává institut posečkáni úhrady jiných daní, není však dostatečně zřejmé, zda se jedná o prostředek účinný. V odstavci [31] citovaného rozsudku potom Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatel je „*povinen doložit, že využil institutů podle § 156 a 157 daňového řádu, a to v plné jejich šíři a ve vztahu ke všem jim placeným daním či jiným odvodům, na které jsou tyto instrumenty použitelné, a ačkoli mu jejich dobrodiní bylo poskytnuto, ani tak to nestačí k zachování jeho životaschopnosti*.“ Připustil přitom, že i když stěžovatel osvědčí, že požádal o posečkáni úhrady jiných daní a splní i další v tomto rozsudku vymezené podmínky, mohou objektivní účinky solárního odvodu vést k nutnosti vydat rozhodnutí podle § 260 daňového řádu. Jinými slovy účinnost institutu podle § 156 a § 157 daňového řádu při obraně proti rdousícímu efektu solárního odvodu je sporná. Právě v důsledku uvedené spornosti jej nelze s jistotou považovat za jiný právní prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. Přestože tedy stěžovatelé [s výjimkou stěžovatele b)] žádost o posečkáni s úhradou jiných daní nepodali, neznamená to, že nevyužili všech právních prostředků ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. Městský soud proto postupoval správně, jestliže žalobu stěžovatelů neodmítl, neboť ji považoval za přípustnou. Až při posuzování důvodnosti žaloby byl prostor pro posouzení, zda posečkáni s úhradou jiných daní, při splnění dalších podmínek, bylo způsobitelné zamezit dopadu rdousícího efektu solárního odvodu na podnikání stěžovatelů, tj. pro posouzení efektivnosti institutu podle § 156 a § 157 daňového řádu. Avšak vzhledem k tomu, že stěžovatelé [s výjimkou stěžovatele b)] žádost o posečkáni s úhradou jiných daní nepodali a stěžovatel b) relevantní skutečnosti, ve vztahu k tomuto posečkáni nedoložil (srov. zde odst. [4]), nezbylo městskému soudu než shledat žalobu nedůvodnou.

III.B K námítkám proti zamítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti

[32] Při vypořádání námitek stěžovatelů proti zamítnutí nečinnostní žaloby Nejvyšší správní soud odkazuje na odst. [20] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98 (č. 2206/2011 Sb. NSS), na něž bylo odkázáno i v rozsudku Nejvyššího správního soudu dne 17. 12. 2014, čj. 1 Afs 121/2014-52. Rozšířený senát uvedl: „*zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci,*

kteřé jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. “Rozhodnutí podle § 260 daňového řádu nelze považovat za rozhodnutí ve věci samé ve smyslu správního aktu adresovaného individuálně určeným osobám, ani za osvědčení, neboť se jedná o abstraktní či abstraktně-konkrétní správní akt. Jde tedy o jinou nečinnost než nevydání rozhodnutí či osvědčení, a proto soudní ochranu v takovémto případě poskytuje zásahová žaloba. Přesvědčení stěžovatelů, že se nečinností žalobou mohli domáhat vydání rozhodnutí o prominutí daně, je proto mylné. Stěžovatelům přitom nebyl odepřen přístup k soudu, neboť proti pasivitě žalovaného mohli se bránit žalobou zásahovou. To také stěžovatelé učinili, když v podání ze dne 11. 2. 2015 formulovali nově alternativní žalobní petit ve znění: „Žalobci proto navrhuji, aby Městský soud v Praze žalobě vyhověl a vydal následující rozsudek: I. Nevydání rozhodnutí podle ust. § 260 odst. 1 písm. a) daňového řádu je nezákonným zásahem žalovaného. II. Žalovanému se přikazuje, aby rozhodnutí podle ust. § 260 odst. 1 písm. a) daňového řádu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku vydal.“ Městský soud proto postupoval správně, pokud žalobu proti nečinnosti jako nedůvodnou zamítl, načež se zabýval žalobou zásahovou.

[33] Řízení před správním orgánem nevykazuje stěžovateli namítané vady. Ministerstvo financí totiž žádosti stěžovatelů o prominutí daně podle § 260 daňového řádu a o vrácení vratitelného přeplatku podle § 155 daňového řádu vyhodnotilo jako podněty k vydání rozhodnutí žalovaného podle § 260 daňového řádu. Rovněž stěžovatele upozornilo, že solární odvod nelze prominout na základě individuálního rozhodnutí a že požadavku na vrácení vratitelného přeplatku bude možno vyhovět, vznikne-li na osobním daňovém účtu stěžovatelů tento přeplatek. Nelze proto souhlasit se stěžovateli, podle nichž Ministerstvo financí, resp. žalovaný, žádosti stěžovatelů neřešili. Správní orgán přitom nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, obdrží-li podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z moci úřední. Ustanovení § 42 s. ř. totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat (požádal-li o to), nelze z něj však dovodit právo na zahájení správního řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58). Ministerstvo financí proto s žádostmi stěžovatelů naložilo adekvátním způsobem a v jeho postupu neshledal Nejvyšší správní soud stěžovateli namítané vady.

III.C K námitkám proti zamítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem

[34] K námitce stěžovatelů, podle níž k vyslovení nezákonného zásahu postačuje pouhý potenciál ohrožení jejich práv, přičemž městský soud striktně vyžadoval splnění podmínky podle § 82 s. ř. s. (stěžovatelé museli být zásahem přímo zkrácení na jejich právech, resp. zásah byl zaměřen proti nim), Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud postupoval s vědomím vývoje rozhodovací praxe; v souladu s ní vyžadoval splnění všech podmínek vymezených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41. Žádají-li totiž stěžovatelé o prominutí daně, žádají o udělení výjimky z daňové povinnosti obecně stanovené zákonem. Takový návrh musí být zdůvodněn způsobem, který dostatečně ospravedlňuje prolomení obecné daňové povinnosti.

[35] Městský soud proto oprávněně po stěžovatelích požadoval prokázání, že solární odvod má skutečně rdousící efekt na jejich podnikání, a prokázání, že jiné prostředky ochrany před rdousícím efektem se ukázaly neúčinnými. Již Ústavní soud v nález ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, vyžadoval „zajištění mechanismu, jenž umožní individuální přístup k výrobcům, kteří, i kdyby při zvážení podnikatelského rizika předvíдали přijetí určitých restrikcí v budoucnu, nemohli předvídat jejich konkrétní podobu a okamžitě účinky“. Ne každé obtíže spojené s nutností unést břemeno solárního odvodu, byť by ve spojení s dalšími faktory zásadně ovlivnily hospodaření podnikatele,

totiž mohou mít likvidační účinky ve smyslu, v jakém je chápe citovaný nálezn Ústavního soudu. Stěžovateli navrhaným postupem (stačilo by prokázat hrozbu insolvence a pravděpodobnou souvislost se solárním odvodem) by nebylo možné vybrat jen ty případy, kdy je příčinou likvidačního efektu na podnikání výrobce elektriny ze solárního záření či zasažení jeho majetkové podstaty právě solární odvod. Ze zařazení do skupiny výrobců, která by se vydělila při aplikaci stěžovateli navrženého postupu, by mohli těžit i výrobci, kteří si hrozbu insolvence přivodili sami nedůsledným hospodařením v době, kdy byl zaveden solární odvod (čímž by byla dána - byť jen časová – souvislost insolvence se solárním odvodem). Nelze proto rezignovat na důsledné prokázání, že hrozba insolvence je v individuálním případě zapříčiněna jen a pouze zavedením solárního odvodu. Pouhá způsobilost solárního odvodu vyvolat hrozbu likvidačního účinku nemůže doložit existenci rdousícího efektu. V souzeném případě proto pro shledání nezákonného zásahu nepostačovala pouhá možnost dotčení práv stěžovatelů.

[36] K námitce stěžovatelů, podle které městský soud nevysvětlil, jak souvisí nevyužití institutů posečkáni daně, popř. upuštění od úroků, s prokázáním rdousícího účinku solárního odvodu, Nejvyšší správní soud odkazuje na napadený rozsudek, z něhož je zřejmé, že se jedná o prostředky k ochraně proti zátěži solárního odvodu. Plyne to například z citace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, na straně 5 napadeného rozsudku: *„Konečně je třeba osvědčit, že stěžovatel se poctivě pokusil využít všech „konvenčních“ prostředků ochrany proti zátěži představované solárním odvodem, a přesto tyto prostředky nejsou s to zachovat jeho životaschopnost. Je tedy především povinen doložit, že využil instrumentů podle § 156 a § 157 daňového řádu, a to v plné jejich šíři a ve vztahu ke všem jím placeným daním či jiným odvodům, na které jsou tyto instrumenty použitelné, a ačkoli mu jejich dobrodiní bylo poskytnuto, ani tak to nestačí k zachování jeho životaschopnosti.“*

[37] K polemice stěžovatelů o neefektivnosti posečkáni úhrady jiných daní v současné době, Nejvyšší správní soud uvádí, že bylo na stěžovatelích, aby pečlivě vyhodnotili důsledky, které by zavedení solárního odvodu na jejich podnikání mohlo mít a aby se snažili rdousícímu efektu solárního odvodu předejít, nikoliv nechat zajít situaci tak daleko, že jsou podle nich *„excesivní účinky solárního odvodu natolik hmatatelné, že posečkáni jiných daní sotva může zmírnit jeho rdousící účinek, a to i tehdy, pokud by žádostem o posečkáni bylo bez výhrad vyhověno“*. Zodpovědný přístup výrobců elektrické energie je předpokladem prominutí daně podle § 260 daňového řádu. Prokázali-li by stěžovatelé komplex rozhodných na sebe navazujících skutečností, vymezených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, které zodpovědný přístup výrobce dokládají, bylo by to signálem pro závěr, podle něhož objektivní účinky solárního odvodu jsou v jejich případě takové, že jsou schopny opodstatnit úvahu žalovaného vydat rozhodnutí o prominutí daně o takovém obsahu, který by situaci stěžovatelů umožnil řešit způsobem zajišťujícím naději na zachování jejich ekonomické životaschopnosti. Správní orgán přitom není tím, kdo je povinen prokazovat, že by posečkáni úhrady jiných daní nebylo s to zamezit rdousícímu efektu solárního odvodu. Důkazní povinnost zde stihá stěžovatele; ti ji musí splnit, chtějí-li se úspěšně domoci vydání rozhodnutí o prominutí daně.

[38] Městský soud shledal zásahovou žalobu nedůvodnou z důvodu nevyužití ochrany před rdousícím efektem solárního efektu, prostřednictvím žádosti o posečkáni úhrady jiných daní [s výjimkou stěžovatele b), který ale nedoložil, ve vztahu k jakým daním a v jakém rozsahu o posečkáni požádal, a také nepožádal o upuštění od předepsání úroků z posečkané částky; přitom právě neschopnost platit příslušenství z posečkané částky vedla ke zrušení rozhodnutí o posečkáni jiných daní]. Argument informací obsaženou ve znaleckých posudcích – provozní náklady projektů (sekání trávy, mytí panelů, servis, monitoring, revize, pojištění, administrativa atd.) byly vyšší než náklady obvyklé – uvedl městský soud nad rámec předcházejícího závěru o nedůvodnosti zásahové žaloby pro nevyužití všech prostředků ochrany proti zátěži

představované solárním odvodem. Městský soud přitom neposuzoval výši předmětného rozdílu, neboť to nebylo v souzené věci podstatné.

[39] Nejvyšší správní soud se vzhledem k výše uvedenému nemůže ztotožnit s námitkou stěžovatelů, podle nichž městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku označil za stěžejní důvody neopodstatněnosti žaloby irelevantní argumenty. Nevyužití všech prostředků ochrany proti zátěži představované solárním odvodem, bez ohledu na efektivnost těchto prostředků, totiž samo o sobě zapříčiňuje nedůvodnost žaloby.

III.D K namítané neústavnosti napadeného rozsudku

[40] Nejvyšší správní soud neshledal v postupu městského soudu „vyhnutí se“ meritornímu přezkumu, jak namítli stěžovatelé. K přezkumu, zda se žalovaný nedopustil nezákonného zásahu, když nevydal rozhodnutí podle § 260 daňového řádu, by totiž městský soud mohl přistoupit pouze tehdy, prokázali-li by stěžovatelé splnění podmínek vymezených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41. K tomu však nedošlo, neboť stěžovatelé neosvědčili, že se poctivě pokusili využít všech „konvenčních“ prostředků ochrany proti zátěži představované solárním odvodem, přičemž přesto tyto prostředky nejsou s to zachovat jejich životaschopnost. V řízení před městským soudem tak nebyly splněny podmínky pro meritorní přezkum postupu žalovaného. Městský soud proto oprávněně neprováděl stěžovateli navržené důkazy. V části III.C tohoto rozsudku bylo odůvodněno, proč městský soud zamítl zásahovou žalobu oprávněně, nikoliv z marginálních důvodů, a v části III.A tohoto rozsudku bylo odůvodněno, proč nedošlo k žádné změně právního názoru Nejvyššího správního soudu.

[41] Není pravda, že se městský soud nezabýval porušením garance patnáctileté návratnosti investice. Na straně 6 napadeného rozsudku totiž citoval část rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, jež se zákonné garance týká a poté dospěl k závěru: „*Tedy žalobci nárokováná garance patnáctileté návratnosti jejich investice do solární elektrárny dle § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů není upravena absolutním způsobem tak, že každý podnikatel v daném oboru má na ni bez dalšího nárok.*“ Posouzením, zda uplatněním solárního odvodu došlo k zásahu do majetkové podstaty stěžovatelů, se městský soud nezabýval oprávněně, neboť k takovému posouzení by mohl přistoupit až poté, co by měl za splnění všechny podmínky vymezené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 171/2015-41, k čemuž nedošlo.

[42] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochybení městského soudu, které by bylo příčinou odepření spravedlnosti, porušení principu právní jistoty či práva na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek neústavním.

III.E K námitkám proti nepředložení příslušných ustanovení zákona č. 165/2012 Sb. ke kontrole ústavnosti

[43] K námitkám stěžovatelů proti nepředložení příslušných ustanovení zákona o podporovaných zdrojích energie ke kontrole ústavnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že argument stěžovatelů, podle kterého se v souzené věci aplikuje zákon o podporovaných zdrojích energie, je pravdivý, ale pouze ve vztahu k marginální části období, za něž o prominutí solárního odvodu stěžovatelé usilují. Stěžovatelé totiž požádali o prominutí solárního odvodu za roky 2011, 2012 a 2013, stěžovatel b) rovněž za první čtvrtletí 2014 a také za druhé až čtvrté čtvrtletí 2014 a za roky 2015 až 2020 pro futuro. Elektrina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2013 v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010 byla předmětem solárního odvodu podle zákona o podpoře využívání

obnovitelných zdrojů. Solární odvod za období počínající 1. 1. 2014 je upraven v zákoně o podporovaných zdrojích energie.

[44] Podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu je návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 6. 2012, čj. 6 Ads 161/2011-29, uvedl: „Je tedy na soudu, který rozhoduje v konkrétní věci, aby uvážil, zda ustanovení zákona, které má ve věci aplikovat, je v rozporu s ústavním pořádkem, a teprve pokud sám k tomuto závěru dospěje, předloží Ústavnímu soudu návrh na zrušení příslušných ustanovení právního předpisu. Není tedy povinností soudu předložit návrh na zrušení právního předpisu Ústavnímu soudu vždy, když to účastník řízení navrhuje, ale pouze v případě, kdy sám dospěje k přesvědčení o protiústavnosti některých ustanovení jím aplikovaného právního předpisu.“

[45] V souzeném případě městský soud k takovému závěru nedospěl. Vycházel přitom z toho, že úprava solárního odvodu v zákoně o podporovaných zdrojích energie je obdobná jako úprava solárního odvodu v zákoně o podpoře využívání obnovitelných zdrojů (jediný rozdíl nové úpravy spočívá v podstatném snížení sazby odvodu). Zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů byl předmětem kontroly ústavnosti a Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, a ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 2216/14, potvrdil jeho soulad s ústavním pořádkem České republiky. Stěžovateli tvrzené odchylky obou zákonů (zákon o podporovaných zdrojích energie byl přijímán za zcela jiné hospodářské situace a stanovuje solární odvod na předem neurčenou dobu) jsou podle městského soudu vyváženy odlišnou výší solární daně.

[46] Předpokladem podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení soudem je závěr obecného soudu, že je zákon nebo jeho ustanovení, jehož má být při řešení věci použito, v rozporu s ústavním pořádkem. Z výše uvedeného je zřejmé, že městský soud předmětná ustanovení zákona o podporovaných zdrojích energie za protiústavní nepovažoval; proto mu nevznikla povinnost postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a předložit Ústavnímu soudu otázku souladu dané právní úpravy s ústavním pořádkem.

[47] Městský soud navíc v napadeném rozsudku důvody, pro které neshledal protiústavnost zákona o podporovaných zdrojích energie, přezkoumatelným způsobem vymezil. V té souvislosti sice ne zcela správně uvedl, že není oprávněn předložit zákon o podporovaných zdrojích energie Ústavnímu soudu ke kontrole ústavnosti, protože se v řešené věci neaplikuje (ve vztahu k solárnímu odvodu za období počínající prvním čtvrtletím 2014 se tento zákon aplikuje). Stěžovatelé však proti chybnému podřazení i části období, o prominutí solárního odvodu za které usiloval stěžovatel b), v kasační stížnosti nenapadli. Aplikaci zákona o podporovaných zdrojích energie na souzený případ dovozovali skrze daňový řád. Tato úvaha správná není, neboť skrze daňový řád byl aplikován zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů (s výjimkou období od 1. 1. 2014). V následně uvedených důvodech městský soud připustil aplikaci zákona o podporovaných zdrojích energie na souzený případ. Městský soud proto nerezignoval na povinnost řídit se ústavním pořádkem a na povinnost posoudit neústavnost zákonného ustanovení.

III.F K námitkám proti průtahům soudního řízení

[48] K námitkám proti průtahům, k nimž podle stěžovatele došlo v řízení před městským soudem, Nejvyšší správní soud uvádí, že měli-li stěžovatelé za to, že v řízení před městským soudem dochází k průtahům, mohli podat návrh podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“) a žádat, aby soud určil lhůtu pro provedení procesního úkonu, u kterého

podle jejich názoru dochází k průtahům v řízení. To však neučinili. Řešit případné průtahy v řízení před městským soudem či právní důsledky těchto průtahů v rámci projednávání kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu možné není.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Pro uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[50] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, ve spojení s § 120, s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 1. listopadu 2016

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu